联合国

S/PV.4797



安全理事会

第五十九年

临时逐字记录

第四七九七次会议

2004年5月27日星期四上午10时举行

纽约

主席：	阿克兰先生	（巴基斯坦）
成员：	阿尔及利亚	巴利先生
	安哥拉	康斯坦丁诺先生
	贝宁	阿德奇先生
	巴西	萨登贝格先生
	智利	穆尼奥斯先生
	中国	王光亚先生
	法国	德拉萨布利埃先生
	德国	特劳特魏因先生
	菲律宾	巴哈先生
	罗马尼亚	杜米特鲁先生
	俄罗斯联邦	科努津先生
	西班牙	帕拉西奥先生
	大不列颠及北爱尔兰联合王国	汤姆逊先生
	美利坚合众国	霍利迪先生

议程项目

阿富汗局势

04-36658 (C)



上午 10 时 20 分宣布开会

通过议程

议程通过。

阿富汗局势

主席（以英语发言）：我要通知安理会，我收到阿富汗代表的来信，要求邀请他参加安理会对本议题的讨论。按照惯例，如果安理会同意，我提议按照《宪章》有关规定和安理会暂行议事规则第 37 条，邀请这位代表参加讨论，但无表决权。

没有人反对，就这样决定。

应主席邀请，法哈迪先生（阿富汗）在安理会议席就座。

主席（以英语发言）：根据安理会先前协商达成的谅解，如果没有人反对，我就认为安全理事会同意根据安理会暂行议事规则第 39 条，向秘书长阿富汗问题特别代表兼联合国阿富汗援助团团长让·阿尔诺先生发出邀请。

没有人反对，就这样决定。

我请阿尔诺先生在安理会议席就座。

安全理事会现在开始审议其议程项目。安全理事会是根据先前磋商达成的谅解开会的。

在本次会议上，安全理事会将听取秘书长阿富汗问题特别代表兼联合国阿富汗援助团团长的通报。现在我请他发言。

阿诺特先生（以法语发言）：这是我第一次为安理会作通报，允许我首先衷心感谢安理会对我的信任，支持秘书长决定任命我为秘书长阿富汗问题特别代表，并在有关联合国阿富汗援助团（联阿援助团）的最新决议（第 1538（2004）号决议）中坚决支持延长联阿援助团的任务期限。

（以英语发言）

距离全国大举只有几个月的时间，选后过渡政府将宣告结束。因此，我将在通报中集中介绍阿富汗选举筹备工作面临的主要挑战。按以往安理会通报的格式，又考虑到安全状况对政治进程影响之大，我想首先介绍阿富汗的安全状况。

秘书长今年 3 月向安全理事会提出有关阿富汗问题的最新报告（S/2004/230），指出阿富汗境内不安全地区继续按熟悉的老模式分布。最新的联合国安全状况图证明了这一情况，低度危险、中度危险和高度危险省份分布情况没有很大变化。然而，在此布局内，最近几个月，较危险地区局势已出现不利发展，尤其在南部，安全事件及其伤亡人数明显上升。

这种上升同联盟预料之中的春季极端主义分子袭击活动急增加相吻。反政府武装 10 至 20 人小组行动，袭击阿富汗警察、阿富汗国家军队、民政管理当局、非政府组织和政府代表，这种活动方式也证实，塔利班及其他团体已改变战术，这种变化去年就已发现。联盟认为，参与袭击的包括有各种极端团体，塔利班在南部活动，外来作战人员在东南部，阿富汗伊斯兰统一党/希克马蒂亚尔在东部。

然而，确定南部、东部和东南部安全事件责任必须谨慎。与毒品相关的暴力是造成不安全的一个重要因素。在对塔利班作战的民兵活动地区内所发生的事件，很大一个百分比被广泛认为应由这些民兵负责。最近东南部发生一期袭击选举评估团事件，结果发现是当地边防部队指挥官组织的，或许与犯罪活动有关。此外，在继续开展解除武装、复员和重返社会（解甲还乡）方案时，已有消息警告，受此方案影响的指挥官可能参与制造事件，以造成无安全的印象。

全国其他地区也存在上述许多因素。尤其是法拉省，因为地方各派相争，安全状况每况愈下。在北部和东北部，三月法里亚布省和巴尔赫省冲突发生后，琼布什和扎耶亚特两派间仍然高度紧张。但在上述两省和赫拉特部署阿富汗新军队后，已产生稳定性作用，防止局势进一步升级。

在喀布尔，虽然没有发生类似去年冬天对国际安全援助部队的致命的自杀性袭击，但上星期安全援助部队的一个巡逻队又遭火箭榴弹袭击，造成一名挪威籍士兵身亡。此前，有一发火箭击中国际安全援助部队总部，所幸无人死亡。此外，最近几星期，国际安全援助部队查获的武器数量不断增加，并有多种迹象显示反政府活动加剧，表明全国许多地区出现安全事件春季急增的情况，在阿富汗首都可能也有。

虽然援助界继续在不安全地区保持低姿态，以减少危险，但是安全事故总体上升已经影响到扩大选民登记工作。后面我将谈选民登记工作。到目前为止，登记工作已经受到四次袭击，南部一次，东北一次，东部两次。袭击使用的是自制爆炸装置，未造成人员死亡。此外，瓦尔达克省发生一期手榴弹袭击事件，上周在洛加尔一登记点附近发现两枚自制爆炸装置。但仍不清楚，这些袭击是针对选举工作，还是同其他许多类似袭击一样，是针对政府目标的。

因此，暴力反对选举工作的程度仍然难以判断，当然我们已采取预防措施，因为登记工作现已进入乡村地区。特别是，已同联盟部队形成非常密切的合作。在乌鲁兹甘和查部尔部署一支新的美国海军陆战队，已使选民登记工作得以进入迄今禁止国际工作人员进入的地区。现在联盟已把部队重新组织成三个地区指挥部，覆盖全国各地，并与选举当局联络，使选民登记工作得以展开。

现在我谈选民登记和选举进程。继四月份八大主要居民中心选民登记工作完成后，选民登记工作已进入第二及最后阶段，即在今后两三个月内完成全国其他地区的选民登记工作。五月初，第二阶段工作已再 160 个地点展开，现已扩大到全国 34 省中 31 省近 600 个地点，有 1000 多个登记小组同时开展工作。

自五月起，已经登记了近 100 万人，今天登记选民总数已达 270 万。与最初预期相反，随着选民登记工作扩大到大城市中心以外地区，妇女参加率没有下降。

在 12 月至 3 月开头缓慢之后，过去两个月，妇女登记人数上升，现已占该阶段登记总数的 37%到 38%。但我们也必须考虑到，在东南部和东部，妇女登记人数继续严重不足，占登记总数不到 30%。

正如所先前所提到的那样，在联盟的积极支持下，乌鲁兹甘和查布尔这两个两年来国际机构一直无法进入的高危省份，现在已经开放登记，尽管范围要小一些。我们希望，在今后几天里，其余的高危省份帕克提卡和努里斯坦也将开放登记。

为了达到登记的指标，在短期内计划进一步扩展登记范围，从目前的 600 处扩展到 6 月 1 日之前的大约 800 处。这一点必须做到，以便能使选民登记的速度达到每天至少 75 000 人的所需最起码进度。

尽管这个过程目前正在顺利进行，但是仍然存在着一些令人关切的问题。我想对安理会谈谈这些问题。我已经提到了安全问题以及不安全状况可能导致一些省份登记人数不足这个明显的可能情况。目前的统计数字很能反映问题：总体来看，南部和东南部地区的九个省所登记的选民人数仅占总数的 12%。如果这种格局持续下去，那么就会导致第二个问题——那就是：各个不同省份之间的选民登记缺乏平衡。最终的情况是，某一省份与另一省份相比登记人数不足的情况对下议院的选举结果应该不会产生什么影响，因为任何一个省份的席位数目将取决于人口估计数，而不是登记人数。但是，登记人数仍然会产生某种影响，它会造成这样一种印象：该国某些地区被剥夺——也许被蓄意剥夺——了选举权。因此，所牵涉的问题在很大程度上取决于是否能为南部不安全的地区提供参加选举进程的平等机会。

另一项挑战涉及人口数字本身的确定。依照新的选举法，届时用于确定每个省代表人数的数字将来自中央统计处所作的当前普查。不幸的是，同样由于不安全状况，现在很可能无法对查布尔、赫尔曼德、帕克提卡和乌鲁兹甘这四个省进行普查，或者只能进行部分普查。从所确定的全国趋势来看，人口普查专家仍然相信，他们能够拿出这四个省的相当可靠数字，

但是同样，由于涉及代表性的所有问题都很敏感，这种缺乏普查的情况也必定会加剧已由于登记数字低而产生的疑虑。

第三项挑战当然是供资问题。选民登记过程本身的经费已几乎全部到位，目前仅短缺 260 万美元，但是选举本身的经费只部分到位，数额非常有限。到目前为止，有关数字如下：就总统和议会选举及国外登记和投票以及安保所需的 1.078 亿美元而言，在四月份的柏林会议上只认捐了 6 610 万美元，而迄今到位的资金只有 2 770 万美元。这就引起了一个尤其严重的难民投票问题，我在后面将回头谈这个问题。

在内阁内部以及联合选举管理机构中进行了长时间辩论之后，选举法现在已最后确定。所讨论的主要问题是过渡选举期间各政党的作用。由于为未来下议院所有 249 名议员划定单一议员选区的办法行不通，至少对过渡政府来说是如此，因而最近所通过的选举制度的起始点是，按目前各省的边界设立多成员选区。

一些人认为，为了促进多党民主，应该通过编制政党名单，鼓励现有的政党充当选民与其议会中代表之间的中间人。另一些人强烈认为，选举制度不应该依赖政党——政党在公众舆论中的形象大体上仍是负面的——相反地，选举制度应该促进选民与其在议会中的代表之间建立直接关系。后一种意见占了上风，现行法律将政党代表和独立的候选人放在平等的位置上。所选择的办法——即单记非让渡投票制——的好处是，它解释起来很简单，运作起来也比较简单，但它也可能使选票广泛分散于各候选人之间，进而导致议会中的代表性可能非常零散。为了控制这些不利之处，法律中包含了一些提名候选人的条件，目的是减轻这种零散的问题。关于妇女的代表问题，选举法保障遵守宪法的要求，这就是，每个省平均选出两名妇女进入下议院，条件是，得票最多的妇女将自动获得各省的法定分配席位。

我现在谈谈地方选举和难民参加选举的问题。今年二月份，各方商定，在 9 月份举行的选举不仅将包括总统大选而且还将包括下议院选举。各方商定，地方选举将在为期六个月的时间里错开举行，而整个上议院则随后紧接设立。结果证明，这是一项明智的决定，因为关于分区界线的争议尚未解决——而这显然是地方选举的一个前提——而且可能需要相当一段时间。

我已简单谈过国外登记与投票的问题。我们希望选举主管机构很快会与中央政府协商作出一项最后决定。当然，难民参加即将举行的选举很重要，但我们必须理解，前面的挑战相当多。的确，考虑到需要使 200 多万难民能够参加投票，这是冲突后局势中开展的最大一次国外投票行动。

在柏林，我们向国际社会提出一份数额达 3 760 万美元的帐单，用于在伊朗和巴基斯坦境内让所有难民参加登记和投票。一些捐助者担心代价太高，尤其是如果它只是够用于总统选举——这应由内阁作出决定。我们与阿富汗选举委员会一道，探讨了一些费用较低的办法，但是又引起了一些可靠性方面的问题，尤其是在难以查验合格选民的身份情况下。同样，我们希望能很快找到一个既能符合选举标准，又能保障绝大多数难民的选举权的解决办法。

我现在要谈谈政党问题。很显然，它们是选举进程的重要行为者。政党的登记过程很慢而且很困难。其部分原因是，《政党法》力图只让那些过去与军事组织没有关联的集团享有合法活动的权利，这是可以理解的。但是这种标准执行起来很困难。我们应该记住，毕竟联合政府中的主要伙伴自己目前便是或者曾经是政治或军事组织的领导人。截至今天，在已提出的 48 个政党中，有 16 个政党已经登记。我们继续鼓励捐助者平等地向这些已登记的政党提供一些能力，以使它们能够实际参加今后的选举。

在谈了政党地位问题后，我们要紧接着谈谈举行今后选举的政治环境这个至关重要的问题。主席先生，也许你记得，去年 8 月，卜拉希米大使向安理会散发了一个工作计划草案，其中载有一系列安全和政治指标。该国要想举行自由公平的选举，从而按照《波

恩协定》的规定，建立一个具有充分代表性的政府，就必须达到这些标准。

那些政治措施中包括颁布一项政党法；对政党进行登记；修改现行的《新闻法》，以增强对记者的保护；设立一个新闻媒体监测委员会；制定一套政党行为守则；中央政府向军事和非军事官员发出有关其竞选期间言行的指示。

这些措施目前正处于不同的实施阶段。正如我先前提到的那样，《政党法》已经通过，各个政党正在登记，尽管速度较慢。新的《新闻媒体法》已经通过，虽然它有一些缺陷，但在整体上仍被认为是比 1992 年所通过的《新闻法》有重大的改进。在选举法通过之后，选举当局目前正在建立一个媒体监测委员会，该委员会将必须在选举的 60 天之前开始运作。一套行为守则已经为选举当局所核准，并开放供各政党签署。最后，阿富汗人权委员会和联阿援助团之间眼下正在讨论组织一项核查政治权利的活动，我们希望这将在今后的几个星期内开始。

在举行自由和公正选举的基准当中，有一项在绝大多数阿富汗人的心目中尤为突出：即解除武装、复员和重返社会（复员方案）。复员方案的重要性当然超过选举本身。它是一个更大进程的关键组成部分，该进程旨在解决阿富汗长期战争遗留下来的最危险问题之一，即多重军队的持续存在，危及一个可行的阿富汗国的建立，并对国内和平构成一项持久的威胁。

但是，复员方案对短期选举进程的意义无论怎样估计也不过分。实际上，阿富汗人，无论其所属地域和种族，自紧急支尔格大会以来已经无数次重申，只有地方民兵放松对政治进程的控制，才能在选举中作出真正的选择。如果公众普遍认为选举受到军事恫吓和干涉的扭曲，2004 年选举的主要目标——加强下一届阿富汗政府的合法性和权威——无疑将受到破坏。

因此，联阿援助团一直坚持认为，复员方案虽然是可以谈判的，但并非可有可无，而是过渡政府的一项紧迫的中心任务。当然，这也是一项非常复杂和棘手的任务。强制解除武装在阿富汗并不是一项选择。即使中央政府具有强制复员的意愿，它也没有相应的手段。因此，解除武装进程不可避免地是一个自愿的进程。它需要有一系列因素，包括举国上下对国家各机构，特别是国防部的一定程度的信任；士兵和指挥员对重返社会进程可持续性的信任；以及各派别领导人对其安全和融入国家政治未来的信任。

正如成员们所知，在 2003 年 12 月至 2004 年 2 月的试验项目完成之后，政府和国际社会已经就复员方案的主要阶段达成一项协议，其中包括在 6 月底之前完成民兵力量的 40%，以及在 7 月底之前根据一项可靠的安全保障安排完成重武器储存。然而，该协议在执行过程中出现非常严重的拖延。高级指挥员基于各种理由一直不愿与该进程合作。他们提出复员方案在敌对的武装组合之间缺乏平衡；塔利班在南部的活动；以及对重返社会，包括政治融合的前景缺乏信任。这些关切的一部分可以得到考虑，而且已经通过几天来对复员方案计划的调整得到解决。因此，我们期望各派高级指挥员从现在起与该计划进行更多的合作。

关于政治融合，几个月来断断续续一直在进行讨论。我们希望，现在可以达成一项谅解，而且同样重要的是，政府和高级指挥员之间的这项谅解将推动阿富汗国家议程上的主要优先事项：解除武装、加强国家各机构、法治、尊重人权、以及至关重要的反毒斗争。

至于重武器储存——即复员方案进程的一个重要组成部分，全国范围的调查现在已经完成。迄今已经查了大约 3000 件可使用或可维修的武器系统。重武器储存现在即将在加德兹和坎大哈展开，各地点将在一个月左右完成。我也应当强调指出，在重武器储存于去年 11 月开始的喀布尔，安援部队希望将在一个星期至 10 天内完成重武器储存。

最后，我希望强调指出，举行真正的全国选举无疑能够对阿富汗巩固和平产生积极的影响。这次选举可以作为一个宝贵的工具来实现一个关键目标——

即扩大新国家合法性并加强其权威，以解决长期存在的暴力极端主义、派别争斗、毒品、以及人权方面依然严峻的局面等问题。也许令人惊讶的是，在一个没有坚固的选举传统的国家里，选民登记已经调动起坚持要求参加选举进程的全体民众。这肯定可以缓解可能担心这些选举得不到民众支持的那些人的关切。有了势头，也产生了希望。2002 年 6 月之后对过渡政府的组成感到失望的那些人——为数不少的人——认为整个国家太没有代表性了，他们现在已经把希望转向全国选举。

但是，这个势头和这些希望也给选举进程和进行选举的环境带来了相当大的负担。正如我早些时候所说，一个被视为片面和被扭曲的进程对通过和平政治手段能够解决阿富汗人之间分歧的希望可能产生极大的破坏，而这种希望本已由于新宪法的颁布而得到加强。让我们不要在这方面犯任何错误：自由和公正的要求并不是一项外国标准。它们完全是举行一次将推动阿富汗和平、稳定与民族和解的选举的先决条件。创造这种环境的主要责任当然在于阿富汗人自己。具体地说，那些希望由全国选举产生权威的阿富汗领导人必须知道，其结果所预期的合法性取决于选举进程本身的合法性。但是，国际社会也承受着负担。

如同我开始那样，请允许我最后提一下安全问题，并借此机会——也许是最后机会——吁请北大西洋公约组织成员国对其秘书长的呼吁作出回应，并让该组织能够履行其对阿富汗人民所作出的承诺。总体安全，特别是选举进程中的安全，终究是阿富汗的责任，但是，如果没有国际援助，阿富汗人目前根本不能承担这一责任。国际社会支持国内安全力量的广泛和强有力的军事存在仍然是绝对必要的。今天与两年前一样，阿富汗的顽敌——恐怖主义、派别争斗、以及犯罪网络——依然活跃着，其颠覆国家建设和破坏一个真正的政治进程的能力几乎没有削弱。无论是反恐怖主义、选举的安全、反毒，还是控制派别争斗，在阿富汗和平进程所处的这个关键时刻，国际安全援助仍然是成败的决定因素。

主席（*以英语发言*）：根据安理会先前磋商中达成的谅解，我现在请安理会成员参加非正式磋商，继续我们对该问题的讨论。

上午 10 时 50 分散会